

# **Inclusief proces of beleidsmarketing? Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**

***Kobe Boussauw en Luuk Boelens***

## ***Abstract***

Sinds de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening in België aan de regionale overheden werd toegewezen, heeft zich in het Vlaamse gewest een planningsdynamiek ontwikkeld die in 1997 uitmondde in een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan dat door de meeste betrokken overheden gerespecteerd werd. Vijftien jaar later zien we echter dat het oorspronkelijke engagement uitgehold is, en dat het lopende proces dat moet leiden tot de goedkeuring van een nieuw beleidsplan er maar moeilijk in slaagt om geloofwaardigheid op te bouwen buiten het selecte gezelschap van de betrokken partners. Wij stellen dat de in het buitenland geleende methodiek van strategische ruimtelijke planning vandaag ingezet wordt om het huidige beleid een aura van duurzaamheid te verschaffen, terwijl allerhande ontwikkelingen die door diverse maatschappelijke actoren als ruimtelijk ingrijpend of problematisch worden erkend, buiten het proces worden gehouden. We illustreren dit aan de hand van enkele representatieve voorbeelden.

# **Inclusief proces of beleidsmarketing? Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**

***Kobe Boussauw en Luuk Boelens***

## **Stellingen:**

- De procesvoering die moet leiden tot een nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is te weinig aangepast aan de maatschappelijke en institutionele context en zal mede daarom de hooggespannen verwachtingen moeilijk kunnen inlossen.
- Een aantal zeer reële lopende ruimtelijke ontwikkelingen worden door het proces niet benoemd of ter discussie gesteld, waardoor het proces eerst en vooral een communicatie-instrument van de Vlaamse overheid wordt dat aan het lopende beleid een aura van duurzaamheid verschaft.

Universiteit Gent

Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent

Vakgroep Geografie, Krijgslaan 281 S8, 9000 Gent

E-mail: kobe.boussauw@ugent.be

# **Inclusief proces of beleidsmarketing? Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**

Kobe Boussauw en Luuk Boelens

Universiteit Gent - Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning en Vakgroep Geografie

kobe.boussauw@ugent.be

## ***Abstract***

Sinds de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening in België aan de regionale overheden werd toegewezen, heeft zich in het Vlaamse gewest een planningsdynamiek ontwikkeld die in 1997 uitmondde in een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan dat door de meeste betrokken overheden gerespecteerd werd. Vijftien jaar later zien we echter dat het oorspronkelijke engagement uitgehold is, en dat het lopende proces dat moet leiden tot de goedkeuring van een nieuw beleidsplan er maar moeilijk in slaagt om geloofwaardigheid op te bouwen buiten het selecte gezelschap van de betrokken partners. Wij stellen dat de in het buitenland geleende methodiek van strategische ruimtelijke planning vandaag ingezet wordt om het huidige beleid een aura van duurzaamheid te verschaffen, terwijl allerhande ontwikkelingen die door diverse maatschappelijke actoren als ruimtelijk ingrijpend of problematisch worden erkend, buiten het proces worden gehouden. We illustreren dit aan de hand van enkele representatieve voorbeelden.

## ***Inleiding***

Sinds de jaren tachtig zijn planners zich ervan bewust dat ze actief zijn in een niet-rechthoekige, genetwerkte en versplinterde werkelijkheid, binnen een context die gekenmerkt wordt door een enorme diversiteit aan schalen en actoren (Dupuy, 1991; Graham en Marvin, 2001). Sindsdien heeft de planningliteratuur zich afgewend van de klassieke techno- of sociocratische benadering, en is ze zich beginnen richten op het omgaan met de toenemende complexiteit van sociaal-ruimtelijke systemen. Vanuit recente ideeën over planning worden prangende vragen gesteld over de bevoegdheid en de expertise van planners (Lovering, 2009) en over in hoeverre planners rekenschap kunnen geven van hun rol in beleidsontwikkeling (Purcell, 2008). Deze nieuwe perspectieven hebben geleid tot een heroriëntatie van een groot deel van het academische discours en een herpositionering van de planningspraktijk, weg van de klassieke technische toegepaste wetenschap die zich bezighoudt met plan- en besluitvorming binnen een exclusief overheidsdomein.

Maar deze evolutie is zeker niet universeel. De socio- en technocratische opvattingen van planning blijven dominant in planningpraktijk en -onderwijs in Europa en elders. Zelfs voorstanders van de zogenaamde “coproductieve, radicale strategische planning” volharden in strak door de overheid geleide planningsprocessen en baseren zich op de vermeende kwaliteiten van de representatieve democratie (Albrechts, 2010; Oosterlynck et al., 2010). Hoewel procesleiders vaak een open dialoog op basis van gelijkwaardigheid lijken voor te staan, en hoewel vaak erkend wordt dat in de huidige complexe samenleving ook andere organisaties dan overheden initiatieven kunnen nemen, toch blijft de publieke sector de dominante hoofdrolspeler om “voor de hand liggende redenen” (Albrechts, 2012, p. 7; Hajer, 2011). Deze opvattingen blijven ingeperkt door de specifieke discoursen, perspectieven en padafhankelijkheden van overheden, en belemmeren zo de mogelijkheden voor radicale heroriëntatie (Boonstra en Boelens, 2011).

In deze bijdrage willen we laten zien hoe deze beperkingen hun invloed uitoefenen op een concreet planningsproces. We richten ons hiervoor op het specifieke geval van de Vlaamse overheid die een specifieke vorm van participatie, de coproductieve strategische planning, zeer ernstig neemt in het huidige proces dat naar een nieuw Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen (BRV) moet leiden. We zullen laten zien hoe dit proces zich in de praktijk echter ontwikkelt tot een quasi-exclusieve communicatiestrategie, waarbij een aantal zeer reële ontwikkelingen in en rondom de Vlaamse en Belgische samenleving, alsook binnen andere Vlaamse beleidsdomeinen dan deze bevoegd voor ruimtelijke ordening, volledig terzijde worden gelaten.

### ***Van België naar Vlaanderen: een ambitieuzer planningsdiscours***

In 1980 delegeerde de tweede Belgische staatshervorming de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening aan de drie gewestelijke regeringen. Sindsdien voeren het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest een ruimtelijk beleid dat grotendeels onafhankelijk is van het beleid in de twee andere gewesten. Deze onafhankelijke positie werd ondersteund door de gelijktijdige regionalisering van de bevoegdheden milieu en huisvesting. Het duurde echter nog tot de derde staatshervorming (1988-1989) alvorens het in budgettaire termen zeer gewichtige ministerie van openbare werken (beheerder van de gewestwegen, waterwegen, havens, luchthavens en kustverdediging, en uiteindelijk ook van het openbare bus- en tramnet) werd gesplitst, terwijl de bevoegdheid over het kadaster, over de spoorwegen en over een belangrijk deel van het energiebeleid tot op de dag van vandaag federale materie is gebleven.

Ondanks deze versnippering van bevoegdheden doorheen verschillende bestuursniveaus ontwikkelde het departement ruimtelijke ordening in het Vlaamse gewest een gezonde ambitie om een meer coördinerende rol te gaan spelen. Deze visie manifesteerde zich in tal van beleidsdocumenten en studies die de aanloop vormden voor de opmaak van een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan in de periode 1992-1997 (Albrechts et al., 2003). Doorheen het maatschappelijk proces waarbij ruimtelijke planning op het regionale schaalniveau zich als discipline ontwikkelde, lijkt het alsof de mosterd systematisch in Nederland werd gehaald. Hoewel de semantiek werd bijgesteld en een nieuwe terminologie werd ontwikkeld op basis van het Britse begrip “structure planning”, was het stramen duidelijk. Structuurplanning werd geïntroduceerd als een moderne methode voor beleidsontwikkeling, en de rol van het regionale niveau werd verstevigd door de introductie van een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan, het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen of RSV (1997), dat een aantal duidelijke krijtlijnen uitzette voor de ondergeschikte bestuursniveaus (provincies en gemeenten).

Tekenend voor de ambitieuze doelstellingen van het Vlaamse ruimtelijke beleid is de discrepantie met de evolutie die zich in Wallonië voordeed. Daar werd het bestaande systeem van gewestplannen behouden. Hoewel er ook een regionaal visiedocument werd ontwikkeld (het “schéma de développement de l'espace régional” of SDER, goedgekeurd in 1998) bevatte dit nauwelijks of geen sturende maatregelen voor de ondergeschikte bestuursniveaus. Ook in Wallonië werd aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om een structuurplan (“schéma de structure communal”) op te maken, maar door het vrijblijvende karakter hiervan beschikten er in 2012 slechts 60 van de 262 gemeenten over een goedgekeurd plan. In Vlaanderen daarentegen beschikten in 2012 nagenoeg alle 308 Vlaamse gemeenten over een dergelijk beleidsplan.

### ***De datering van het RSV en verzwakking van het planningsdiscours***

Het uittekenen van de gewestplannen vond plaats in een periode van tegenreactie tegen de snelle industrialisering en de hiermee gepaard gaande aanleg van grootschalige verkeersinfrastructuur en

kolonisering van het landschap. Hoewel de bouw van het spoorwegennet en de grote kanalen begin jaren 1970 grotendeels was gerealiseerd, stond de aanleg van snelwegen, ringwegen, zeehavens en metrotunnels nog in de steigers. Het plaatsvinden van het eerste VN-milieucongres in 1972 is tekenend voor het ontstaan van een maatschappelijk debat rond de milieuproblematiek. De economische recessie die ingeleid werd door de oliecrisis van 1973 droeg wellicht eveneens bij tot het draagvlak voor een restrictiever ruimtelijk beleid. Anderzijds waren nogal wat prognoses die aan de basis lagen van schattingen inzake ruimtebehoefte voor bijkomende woningen gebaseerd op groeicijfers uit de economisch voorspoedige jaren 1960.

De opmaak van de gewestplannen droeg bij tot de ontwikkeling van een draagvlak voor het zoveel mogelijk inpassen van ruimtelijke ontwikkelingen in een globale visie. Illustratief hiervoor is het feit dat de rol van de gewestplannen onder meer erkend werd door het ministerie van openbare werken, waardoor snelwegen en grote waterbouwkundige werken enkel konden uitgevoerd worden als deze in het gewestplan ingeschreven waren, of als het gewestplan eerst een relatief omslachtige wijzigingsprocedure doorliep. Ontwikkelingen op het domein van basisdemocratische besluitvorming en inspraak speelden hier eveneens een rol. In het zich aan snel tempo verstedelijkende Vlaanderen met haar dichtslibbende open ruimte werd het steeds minder vanzelfsprekend om projecten te ontwikkelen zonder brede inspraakprocedure.

Met de goedkeuring van het RSV in 1997 en de nieuwe decreten in 1996 en in 1999 werd dit spoor verder gevolgd. Uit het VK werd de methode van geformaliseerde publieke participatie uit de structuurplanning ingevoerd (Massey en Cordey-Hayes, 1971). De methode van de structuurplanning werd in deze periode in Vlaanderen als vernieuwende techniek geïntroduceerd, terwijl deze sinds 1968 bestaande praktijk in deze periode zwaar bekritiseerd werd in het VK en er in 2004 zelfs helemaal afgeschaft werd.

De goedkeuring van het RSV bracht een zekere dynamiek op gang, waardoor een aantal vooroplopende gemeenten, de grotere steden, en de provinciale overheden enthousiast aan hun eigen structuurplanningsproces begonnen. Bij wijze van tegemoetkoming kregen deze overheden een ruimere autonomie bij het wijzigen van bestemmingen en het afleveren van vergunningen. Ook de Vlaamse overheid zelf ging aanvankelijk met goede moed aan de slag met de afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden (Boussauw et al., 2012) en de planning voor natuur, bos en landbouw in het buitengebied (Van Gossum et al., 2008).

Na enkele jaren konden de eerste tekenen van een vorm van planningsmoeheid worden opgetekend: kleinere gemeenten, of conservatievere gemeentebesturen ervoeren de verwachtingen van de hogere overheid als een bijkomende administratieve last. De meer recent opgemaakte gemeentelijke structuurplannen zijn daarom vaak gebaseerd op haastwerk. De afbakening van de stedelijke gebieden verliep moeizaam, en lokale politieke belangen leidden ertoe dat het niet haalbaar bleek om het gros van de bijkomende woningen effectief in de stedelijke gebieden te lokaliseren. Het meest frappante voorbeeld hiervan is de afbakeningslijn rond de Brusselse agglomeratie, waar gestreefd werd naar een beperking van de groei van de agglomeratie buiten haar eigen gewestgrenzen (Boussauw et al., 2012). Ook de planning voor natuur, bos en landbouw werd een lang aanslepend proces waar slechts moeizaam draagvlak voor kon gevonden worden, onder meer door de snelle opmars van hobbylandbouwactiviteiten die een belangrijke claim leggen op de open ruimte zonder dat het RSV daar rekening mee heeft gehouden (Bomans et al., 2010).

### ***Ruimte voor hoop, of het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen***

Het planningsdecreet van 1996 bepaalde dat het RSV na tien jaar herzien zou moeten worden, ook al werd er geen vervalltermijn voorzien. In 2007 was de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening bij de

liberale Vlaamse minister Van Mechelen ondergebracht die samen met de christendemocratische regeringspartners van oordeel was dat de herziening niet prioritair was gezien een aantal doelstellingen van het vigerende RSV nog steeds voorwerp waren van een reeks moeizame besluitvormingsprocessen. Het duurde tot 2011 voor er stappen werden gezet in de richting van de opmaak van een nieuw plan, dat onder de projectnaam “Beleidsplan Ruimte Vlaanderen” (BRV) van start ging. In navolging van het discours dat door het RSV was geïntroduceerd werd het ontwikkelingstraject van het BRV geënt op een zo breed mogelijk opgevat maatschappelijk overlegproces, waarin nagenoeg geen rol weggelegd was voor technische ondersteuning door bijvoorbeeld beleidsondersteunende technologie (decision support systems) of kwantitatief onderzoek. Het uitgetekende proces zou volgens het gestandaardiseerde Europese systeem van groen- en witboeken verlopen. Om deze trechteringsprocedure van een algemeen naar een meer specifiek visiedocument vorm te geven werd quasi het voltallige middenveld en een selectie van academici uitgenodigd om tientallen workshops en vergaderingen van hun welgemeend advies te voorzien. De ambitieuze doelstelling was het opzetten van een naar Habermasiaanse standaarden vormgegeven overlegproces, geïnspireerd door collaboratieve planningstechnieken (Healey, 1998) en coproductie als innovatieve variant hierop (Albrechts, 2012). De praktische implementatie van de processtructuur vertoont sterke gelijkenissen met het Nederlandse project Randstad 2040 (VROM, 2009). Ondanks deze voluntaristische aanpak, het ruime ter beschikking gestelde budget en het uittrekken van een periode van ruim drie jaar, valt echter te vrezen dat het gevoerde proces slechts een deel van de lopende maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke impact zal kunnen vatten.

Door de veronderstelde expertise van de bijeengebrachte groep van vertegenwoordigers in te schakelen in de definitie van het object van het toekomstige regionale ruimtelijke beleid, wordt er feitelijk een subjectieve benadering van het voorwerp van het te ontwikkelen beleid georganiseerd. Dit betekent dat het planningsdiscours dat door de dynamiek die gecreëerd werd door het RSV vandaag een georganiseerd, zogenaamd participatief, proces heeft ingeleid waarbij het voorwerp van debat mentaal geconstrueerd wordt door de genodigden. Een bijkomende bijzonderheid van deze structuur bestaat erin dat quasi alle deelnemers aan deze processen professionele vertegenwoordigers zijn van de aangeschreven middenveldorganisaties, die in de meeste gevallen betaald worden met overheidsmiddelen om deze prestatie te leveren. Ook de aanwezige academici en consultants hebben doorgaans belang bij hun aanwezigheid omwille van hun zichtbaarheid in het proces. Vertegenwoordigers van de privésector, waaronder de industriële sectoren, zijn quasi afwezig in het proces.

Deze configuratie kan als post-politiek worden beschouwd, in de zin dat het planningsproces er eerst en vooral in slaagt om actoren rond thema's te scharen waar ze elkaar in een brede consensus kunnen vinden (Oosterlynck en Swyngedouw, 2010). De in het proces gehanteerde metaforen en vage concepten die zich manifesteren als specifieke verschijningsvormen van alomvattende thema's als duurzaamheid, veerkracht en klimaatproblematiek dragen bij tot het creëren van een geregisseerd forum waarbij de onderwerpen die open zijn voor debat op voorhand geselecteerd zijn, en waar actoren met duidelijk conflicterende belangen geweerd worden (Allmendinger en Haughton, 2012). De onevenwichtige samenstelling van de expertenteams ondermijnt vanzelfsprekend het gezag van het proces. Parallel met het proces begeven lobbyisten van voornamelijk de harde sectoren zich nog steeds in de richting van de ministeriële kabinetten, ervan overtuigd dat zij hun tijd daar nuttiger besteden dan in de expertenwerkgroepen. Op die manier wordt het statuut van het proces en de geloofwaardigheid van het departement ruimtelijke ordening als beleidsmaker uitgehold, en wordt de ambitie om een overkoepelend planningsstelsel naar Nederlands model te ontwikkelen niet waar gemaakt.

## ***Inmiddels: de bulldozers***

Het Groenboek Ruimte (2012), dat als een discussiedocument voor de burger wordt gepresenteerd, is opgebouwd rond drie strategische thema's: "metropolitane allure als stevige ambitie", "verscheidenheid op mensenmaat", en "van een weerbarstige naar een veerkrachtige ruimte". Aan deze metaforische slagzinnen wordt verderop in het document invulling gegeven aan de hand van elf zogenaamde sleutelkwesties, die zich scharen rond brede maatschappelijke thema's als internationalisering, bevolkingsgroei, klimaat, energie, mobiliteit, innovatie en ecologie en voedsel. De manier waarop de thema's gepresenteerd worden toont dat men een wervend project heeft willen lanceren, met de ambitie om een nieuw beleidsplan te ontwikkelen dat zijn invloed doet gelden in tal van beleidsdomeinen die binnen de Belgische politiek-administratieve structuren niet tot de ruimtelijke ordening in strikte zin worden gerekend.

Nogal wat min of meer spontane ontwikkelingen, erfenissen van de oude gewestplannen, of geplande maar nog niet uitgevoerde infrastructuurwerken worden echter op een subtiële manier buiten het Groenboek gehouden. In een aantal gevallen gebeurt dit spontaan, bijvoorbeeld doordat de ontwikkeling in kwestie niet onder de bevoegdheid van het Vlaams gewest valt, of in de structuren van de Vlaamse overheid ver verwijderd is van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. In een aantal andere gevallen worden ontwikkelingen beschouwd als beslist, en dus niet meer in vraag te stellen, beleid, of a priori onvereenigbaar geacht met het subsidiariteitsbeginsel waarbij zoveel mogelijk bevoegdheden bij de gemeenten worden gelegd. Hieronder sommen we een aantal van deze elementen beknopt op, aangezien een grondige beschrijving van elk van deze elementen buiten het bestek van dit artikel valt. Een cartografisch overzicht wordt gegeven in Fig. 1.

- Het bouwen van bijkomende transportinfrastructuur, zoals de Oosterweelverbinding, de verbreding van de Brusselse ring en allerhande stukken snelweg, de kanaalverbinding Zeebrugge-Gent, en het negeren van fiscale maatregelen (zoals kilometerheffing of gewestelijk parkeerbeleid) als mogelijk planningsinstrument.
- De reeds geplande suburbanisatie, bestaande uit de juridische verankering als bouwgrond van verspreid en afgelegen liggende onbebouwde percelen.
- De wet op de handelsvestigingen, die gemeenten quasi-autonoom over de vestiging van activiteitencentra met een bovenlokale impact kan laten beslissen.
- Het kadaster, een bestaand fiscaal instrument dat vandaag in het geheel niet meer ingezet wordt in activiteiten van ruimtelijke planning.
- De groei van Brussel, die ontkend of genegeerd wordt, met op termijn een overdreven verdichting van Brussel en een ongecontroleerde toename van suburbanisatie en lange-afstandspendel tot gevolg.

Voor een aantal neoliberal ingestelde Vlaamse ministers die onder de hoede van de minister-president een expansief economisch beleid willen voeren, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor leefbaarheidsbedreigende logistieke activiteiten, lijkt het proces echter volgens planning te lopen. Terwijl allerhande grootschalige infrastructuurprojecten op de begroting ingeschreven worden en maatregelen tegen urban sprawl steeds maar weer vooruit geschoven worden (De Decker, 2011), predikt het BRV-proces duurzaamheid, kleinschaligheid en klimaatbeleid. Onze hypothese luidt dat het BRV-proces vooral de aandacht afleidt van wat er op het terrein gebeurt: inmiddels starten de bulldozers alvast hun motoren.

De ontwikkelingen sinds 2004 geven de indruk dat het volwassen worden van het beleidsdomein van de ruimtelijke planning, dat in 1997 als een door de Vlaamse regering gedragen project werd gecommuniceerd, langzaam maar zeker op een lager pitje gezet wordt, of zelfs wordt teruggeschroefd.

Ondanks de hooggespannen verwachtingen van het nieuwe BRV, zijn er indicaties dat dit nieuwe proces hier weinig aan zal veranderen.

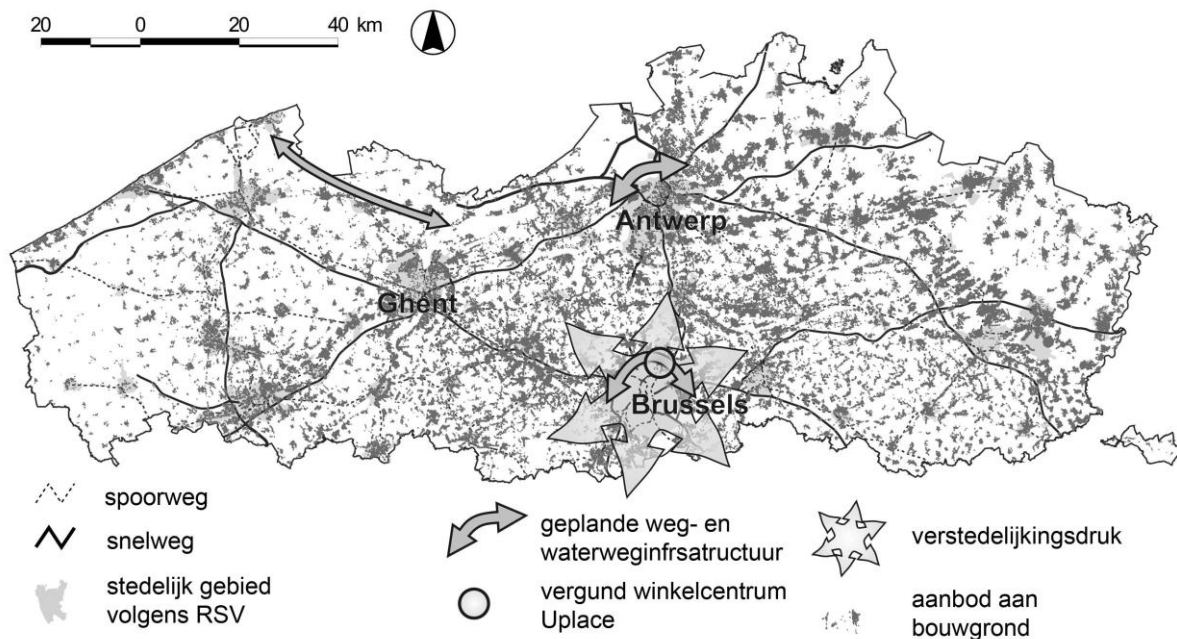


Fig. 1. Cartografisch overzicht van een aantal lopende ruimtelijke ontwikkelingen die door het huidige BRV-proces genegeerd worden

### *Is er een alternatief?*

Hoewel de voorbeelden hierboven niet-limitatief zijn, en geselecteerd zijn op basis van de rol die ze hebben gespeeld in mediadebatten, in politieke debatten of in de academische literatuur, tonen ze wel aan dat het BRV-proces minder alomvattend en minder onderbouwd is dan de communicatie erover doet vermoeden. We kunnen de gebreken van het BRV-proces als volgt samenvatten:

Ten eerste worden een aantal sterk neo-liberaal geïnspireerde en gecontesteerde ontwikkelingen rond transportinfrastructuur en winkelbeleid buiten het proces gehouden. Het gaat om ontwikkelingen en gevoerd beleid die door de Vlaamse regering als reeds beslist en niet ter discussie worden beschouwd.

Ten tweede worden een aantal juridische en belastingtechnische randvoorwaarden die bepalend zijn voor de werking van de grond- en vastgoedmarkten niet in vraag gesteld. Deze sturing is een doelstelling die in de communicatie van het Groenboek sterk naar voren komt, maar eigendomsrechten staan niet ter discussie.

Ten derde wordt het gebruik van decision support systems die ruimtelijk-economische processen, waaronder de verkeersproductie, kunnen simuleren, a priori uitgesloten. Daarmee wordt ook een deel van de bestaande academische kennis terzake niet aangewend, aangezien deze technische kennis doorgaans niet aanwezig is bij de uitgenodigde actoren (Te Brömmelstroet en Bertolini, 2008).

Ten vierde is het expliciet niet de bedoeling van de beleidsmakers om kwantitatieve doelstellingen in het plan op te nemen. Aangezien dit de meetbaarheid van de beleidsdoelstellingen in ernstige mate ondergraaft, maakt dit de kans klein dat politici ooit op het al dan niet uitvoeren van dit plan afgerekend zullen kunnen worden (Talen, 1996). Het feit dat een aantal van de schaarse kwantitatieve doelstellingen van het RSV na zeven jaar werden bijgesteld, doet vermoeden dat de impact van het



nieuwe plan klein zal zijn. Anderzijds worden beleidsdoelstellingen vormgegeven op basis van overvloedig gebruik van metaforen. Hoewel deze aanpak haar waarde heeft in het faciliteren van expressies in stakeholdersvergaderingen (Palmer en Dunford, 1996), valt het te betwijfelen of het zinvol is om ook beleidsdoelstellingen op een dergelijke, sterk voor interpretatie vatbare, manier te formuleren. Deze manier van werken draagt bij tot de perceptie dat ruimtelijke planning zich eerst en vooral bezighoudt met het schrijven van wollige beleidsteksten, een reputatie die in de jaren 1990 mogelijk samen met de meer recente Nederlandse planningspraktijk in Vlaanderen geïmporteerd werd (Vermeijden, 2001).

Tenslotte wordt het BRV-proces als een inclusief, participatief en collaboratief proces gecommuniceerd, zelfs als zijn een aantal cruciale stakeholders niet in het proces aanwezig. Op basis van de driedeling overheid, middenveld en zakenwereld (Boelens, 2010) zijn volgende groepen duidelijk niet of ondervertegenwoordigd:

- Overheid: de federale overheid en de gewestelijke overheden van het Brusselse en Waalse gewest.
- Middenveld: de georganiseerde actiegroepen rond belangrijke ruimtelijke en infrastructurele dossiers die geen deel uitmaken van de gesubsidieerde natuur- en milieuverenigingen.
- Bedrijfsleven: werkgeversorganisaties buiten de sectoren bouw, landbouw en kleine zelfstandigen, zoals bijvoorbeeld in de industriële productie en dienstverlening.

Het op basis van onze kritiek ontwikkelen van een alternatieve procesarchitectuur, die wel aan de gestelde verwachtingen voldoet, is echter geen eenvoudige opgave. Het implementeren van een voornamelijk vanuit het Nederlandse beleid geïnspireerde processtructuur op de Vlaamse context lijkt te botsen met fundamenteel verschillende opvattingen over eigendomsstructuur en overheidstaken, en met de complexe federale structuur van België (Terhorst en Van de Ven, 1999). Het enthousiasme dat door de Vlaamse regionale overheid in de periode na de derde staatshervorming werd ontwikkeld ten aanzien van planning botst met de reikwijdte van haar bevoegdheden en met een aantal rigide randvoorwaarden die gedeeltelijk op het federale bestuursniveau worden beheerd.

Het is verleidelijk om de oplossing te zoeken in een aantal recente evoluties inzake planningstheorie, zoals coproductie (dat verderbouwt op de theorie van collaboratieve planning) en actor-relationale benaderingen (die verder bouwen op actor-netwerktheorieën) (Boelens, 2010). Een deel van de oplossing is mogelijk te vinden in het besef dat ook auteurs van planningstheoretische discoursen opereren in de territoriale en institutionele context van het land of de regio waar zij zelf in de planningspraktijk gewerkt hebben. Vanuit een Vlaams-Belgisch perspectief kan de collaboratieve planning dan als een Angelsaksische benadering worden beschouwd, terwijl de actor-relationale benadering impliciet vertrekt van een Nederlandse context, bijvoorbeeld doordat de institutionele situatie aldaar een specifieke wisselwerking tussen bedrijven en gemeenten mogelijk maakt.

## ***Besluit***

De ruimtelijke planning heeft zich in het Vlaams gewest pas recent tot een volwaardig beleidsdomein ontpopt, en bleek de bevoegdheid bij uitstek waar de jonge Vlaamse administratie zich na de verschillende Belgische staathervormingen met groot enthousiasme op kon storten. Het ambitieuze Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kon echter maar een deel van de hooggespannen verwachtingen waarmaken. Het Vlaamse planningsproject is er voorlopig niet in geslaagd om een overkoepelende maatschappelijke positie in te nemen, en het in opmaak zijnde BRV lijkt daar weinig aan te zullen veranderen.

Maar dat betekent niet dat verbetering niet mogelijk is. Wellicht ligt een optimalisering van de Vlaamse planningsprocessen in het ontwikkelen van een eigen, regionaal planningsdiscours, dat

impliciet rekening houdt met de historische, juridische, institutionele en culturele context in het Vlaams gewest en de naburige regio's. Door behalve de "vergeten" actoren ook politici, in het bijzonder de Vlaamse regering en de regeringen van de beide andere Belgische landsgedeelten, hier bij te betrekken, kan wellicht een planningskader ontwikkeld worden dat de verschillende domeinen en niveaus overschrijdt.

Gezien de vele aspecten die door de Vlaamse regering expliciet buiten het proces wordt gehouden, of waarover de bevoegdheid zich op een ander beleidsniveau bevindt, zou een voortraject waarbij deze beleidsmakers op alle betrokken bestuursniveaus zelf een inclusieve processtructuur vormgeven wellicht een stap in de juiste richting zijn. Vandaag echter wordt het BRV-proces uitgevoerd in een niet-aangepaste context, waardoor het vooral een communicatie- en public-relations-apparaat wordt dat het gevoerde beleid met een progressief en optimistisch sausje overgiet.

## **Referenties**

- Albrechts L, 2010, "More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?" *Environment and Planning B* 37 1115-1127
- Albrechts L, 2012, "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective" *Planning Theory* in press
- Albrechts L, Healey P, Kunzmann K R, 2003, "Strategic spatial planning and regional governance in Europe" *Journal of the American Planning Association* 69 113-129
- Allmendinger P, Haughton G, 2012, "Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?" *Transactions of the Institute of British Geographers* 37 89-103
- Boelens L, 2010, "Theorizing practice and practising theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning" *Planning Theory* 9 28-62
- Bomans K, Steenberghen T, Dewaelheyne V, Leinfelder H, Gulink H, 2010, "Underrated transformations in the open space: The case of an urbanized and multifunctional area" *Landscape and Urban Planning* 94
- Boonstra B, Boelens L, 2011, "Self-organisation in urban development: Towards a new perspective on spatial planning" *Urban Research & Practice* 4 99-122
- Boussauw K, Allaert G, Witlox F, 2012, "Colouring inside what lines? Interference of the urban growth boundary and the political-administrative border of Brussels" *European Planning Studies* DOI:10.1080/09654313.2012.722952
- De Decker P, 2011, "Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium" *Environment and Planning A* 43 1634-1654
- Dupuy G, 1991 *L'Urbanisme des Réseaux: Theories et Méthodes* (Armand Collin, Paris)
- Graham E S, Marvin S, 2001 *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition* (Routledge, New York)
- Groenboek Ruimte, 2012 *Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - Vlaanderen in 2050: Mensenmaat in een Metropool?* (Vlaamse Overheid: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Brussel)
- Hajer M, 2011 *De Energieke Samenleving: Op Zoek naar een Sturingsfilosofie voor een Schone Economie* (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag)
- Healey P, 1997 *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (Macmillan Press, London)
- Lovering J, 2009, "The recession and the end of planning as we have known it" *International Planning Studies* 14 1-6

- Massey D B, Cordey-Hayes M, 1971, "The use of models in structure planning" *The Town Planning Review* 42 28-44
- Oosterlynck S, Albrechts L, Moulaert F, 2011 *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change* (Routledge, Oxon)
- Oosterlynck S, Swyngedouw E, 2010, "Noise reduction: the postpolitical quandary of night flights at Brussels airport" *Environment and Planning A* 42 1577-1594
- Palmer I, Dunford R, 1996, "Conflicting uses of metaphors: Reconceptualizing their use in the field of organizational change" *The Academy of Management Review* 21 691-717
- Purcell M, 2008 *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures* (Routledge, New York)
- RSV, 1997/2004 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - Gecoördineerde Versie* (Ministry of the Flemish Community, Brussels)
- Talen E, 1996, "Do plans get implemented? A review of evaluation in planning" *Journal of Planning Literature* 10 248-259
- Te Brömmelstroet M, Bertolini L, 2008, "Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners" *Transport Policy* 15 251-259
- Terhorst P, Ven J V d, 1999, "Urban trajectories, property rights and state structures: Amsterdam and Brussels compared", in *Villes Européennes en Transformation* (Metropolis, Paris)
- Van Gossum P, Ledene L, Arts B, De Vreese R, Verheyen K, 2008, "Implementation failure of the forest expansion policy in Flanders (Northern Belgium) and the ability of policy learning" *Forest Policy and Economics* 10 515-522
- Vermeijden B, 2001, "Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000" *Journal of Housing and the Built Environment* 16 203-232